

ODA の新しい役割とその課題 ～ODA による日本企業の海外展開支援～

デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社
インフラ・PPP アドバイザーサービス (ODA アドバイザーサービス)
シニアヴァイスプレジデント 辻本 令

1. はじめに

日本政府は、今年6月に「インフラシステム輸出戦略(改訂版)」を発表し、日本の「強みのある技術・ノウハウ」を最大限に活かして、新興国を中心とした世界の膨大なインフラ需要を積極的に取り込むことにより、我が国の力強い経済成長につなげていくことの重要性を確認した。これは、平成25年6月に政府が発表した「日本再興戦略」で掲げた、「2020年までに約30兆円のインフラシステムの受注目標」に基づくものである。「インフラシステム輸出戦略(改訂版)」では、戦略を実施するための具体的な施策として、インフラシステム輸出等を通じた日本企業の海外展開支援における政府開発援助(ODA)の役割の重要性が述べられている。このような日本企業の海外展開支援は、伝統的には、主に産業政策として、日本政府が取り組んできた分野であるが、近年、主に開発途上国や新興国と呼ばれる国々に関して、ODAを積極的に活用して、日本企業の海外展開と途上国における開発を同時に目指す方法が実践され始めている。本稿では、デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社が昨年度日本政府より受託した関連調査の結果も参考にしつつ、ODAによる本邦企業の海外展開支援の概要について紹介すると共に、その現状や課題について分析し、制度改善の可能性や方途について検討する。

2. ODA による海外展開支援の概要

ODAによる本邦企業の海外展開支援には、大きく分けて、2つの要素がある。1つ目は、海外展開を検討している民間企業が市場調査を行ったり、案件の実施可能性確認や案件形成を検討するために実施する調査に対する支援(以下、「案件形成支援」)であり、もう1つは、調査を経て案件化が行われる際に日本政府から拠出されるODAの金融スキームによる資金調達支援である。まず、前者については、具体的には下表のように国際協力機構(JICA)や経済産業省が中心となって取り組んでいる。

案件形成支援のための具体的政策

協力準備調査 (PPPインフラ事業) JICA	<ul style="list-style-type: none"> 円借款/海外投融資を活用したPPPインフラ事業の基本事業計画策定を支援
協力準備調査 (BOPビジネス促進) JICA	<ul style="list-style-type: none"> 開発途上国におけるBOPビジネスモデルの開発、事業計画策定、JICA事業との協働可能性検討を支援
民間提案型 普及・実証事業 JICA	<ul style="list-style-type: none"> 途上国において本邦中小企業の技術・製品を導入する際の開発効果の実証及び現地適合性の向上を支援
草の根技術協力 (地域提案型) JICA	<ul style="list-style-type: none"> 自治体を中心となり地場企業等と連携した、途上国住民の生活向上に直接資する技術協力の実施を支援
民間技術普及 促進事業 JICA	<ul style="list-style-type: none"> 途上国政府関係者を主な対象とするセミナー開催等を通じた理解の促進と、開発への活用可能性検討を支援
中小企業連携 促進基礎調査 JICA	<ul style="list-style-type: none"> 途上国への開発課題に資するビジネスの展開を目指す中小企業の情報収集と事業計画立案を支援
ニーズ調査 案件化調査 JICA	<ul style="list-style-type: none"> 途上国の開発と日本経済活性化の双方に資する中小企業の海外展開検討調査を支援
円借款・民活インフラ案件形 成等調査 経済産業省	<ul style="list-style-type: none"> 新興国等における産業・物流インフラ整備の促進等の投資環境整備、地球環境問題への対応等、日本企業の技術・ノウハウを活用した案件の組成・事業実施可能性調査

出典:外務省、経済産業省、JICA ウェブサイトよりデロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社作成

次に、海外展開を支援するための ODA による資金調達支援としては、下表のとおりである。

資金調達支援のための具体的政策

円借款	<ul style="list-style-type: none"> 開発プロジェクトへの直接融資、ツーステップローン等を主として、JICAが実施 より柔軟な借款の活用を行うためのスキーム改善(VGF、EBF、サブソブリン向け融資等の導入)が2013年10月に行われた(一部は検討中)
海外投融資	<ul style="list-style-type: none"> 開発途上国において、民間企業等が行う開発効果の高い事業であり、かつ、一般の金融機関だけでは対応が困難な場合に、「出資」と「融資」という2つの資金面から支えるスキーム
無償資金 協力	<ul style="list-style-type: none"> 開発事業の必要資金を途上国政府に直接供与し、当該政府を事業実施主体として事業を運営する。外務省・JICAが実施 特に中小企業を対象とした種類の無償資金協力もある

出典:外務省、JICA ウェブサイトよりデロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社作成

無論、ODA 以外でも、国際協力銀行(JBIC)、日本政策投資銀行、日本政策金融公庫(JFC)、日本貿易保険(NEXI)、各種官民ファンド等が本邦企業の海外展開を支援するためのスキームを提供している。また、メガバンクや地方銀行を含め民間の金融機関も、商業ベースで日本企業の海外進出を支援するための各種商品やサービスを展開している。このことから、ODA による海外展開支援の範囲としては、このような商業ベースでの金融スキームの対象となりづらいような案件であるといえる。

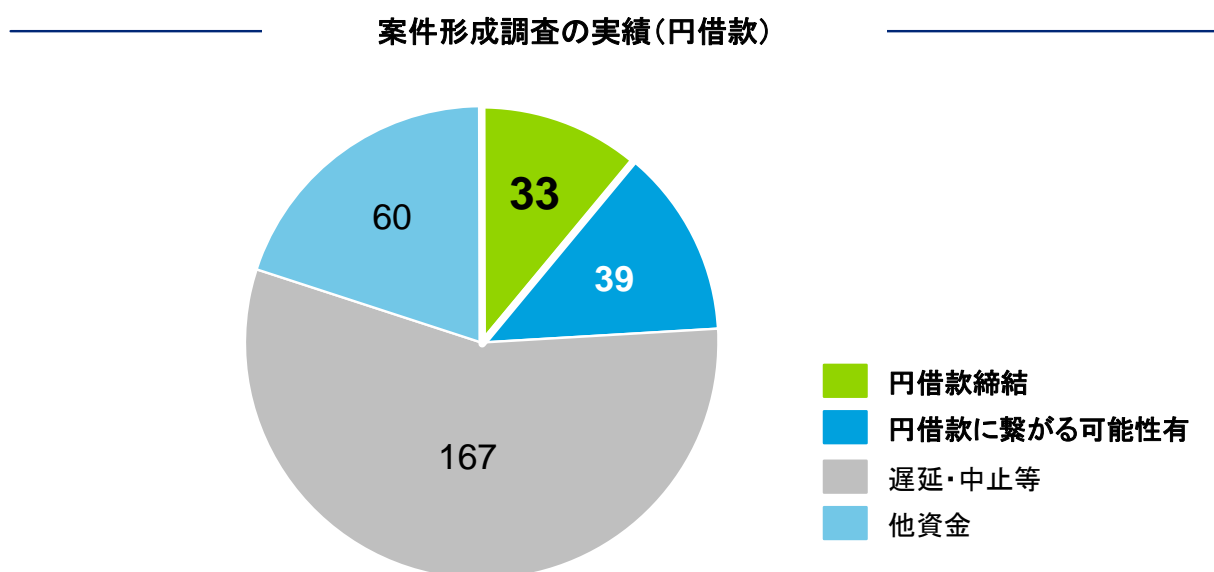
3. ODA による海外展開支援の現状と課題

上記のように、案件形成と案件実施の両フェーズにおいてさまざまな支援策や金融スキームが存在するものの、後述するとおり、本邦企業の海外進出、特に新興国を含めた途上国への展開はさまざまな理由により必ずしも順調に進んでいないという現状がある。その1つの原因は、JICA 等の支援により案件形成のために F/S(Feasibility Study)を行った案件が、調査止まりとなっており、実際に事業化されないケースが多く存在することである。また、円借款等の資金調達支援が決定し、案件化されたものであっても、それが必ずしも日本企業の受注に繋がっていないという事情もある。

(1) 事業化に係る課題

下図のとおり、経済産業省の円借款・民活インフラ案件形成等調査についていえば、平成 10 年～22 年度までに採択・実施された調査 299 件のうち、僅か1割強の 33 件しか円借款締結に至っていない。

図2 経済産業省 円借款・民活インフラ案件形成等調査完了後の状況



調査が事業化につながりづらい理由にはさまざまなものがあるが、その代表的な理由として、資金調達、政治リスク、現地企業のパートナーシップ、そして日本製品の仕様に関する点が挙げられる。まず、資金調達については、円借款や海外投融資のような資金スキームが予め想定されているような大型のPPP(Public Private Partnership)インフラ事業に係るF/Sの場合には、後述するような日本企業の受注につながるかという課題があるものの、F/Sのゴールイメージとしては描きやすい。それに対して、BOP(Base Of the Pyramid)や中小企業海外展開に関する案件形成においては、必ずしも円借款等のスキームを想定することが容易ではないため、本邦および現地の民間金融機関からの融資等を検討する必要があるが、ODAの対象となるような開発途上国は、一般的には事業を行うためにはリスクが高い地域であり、民間金融機関がリスクテイクできる範囲も限られることから、案件のアイデアがあることが必ずしも融資につながるとは限らない。

事業化に係る代表的な課題

- 資金調達の問題
- 政治リスクの問題
- 現地パートナー選定の問題
- 製品のミスマッチの問題

次に、いわゆる「政治リスク」は、途上国でのビジネスを考える上での最大の原因のひとつであろう。すなわち、途上国政府内の手続の遅れ、未熟な法制度、不安定な政権、外資規制等により、事業計画や実施に向けた手続や交渉がなかなか進まない、あるいは、頻繁に計画変更を求められるケースもある。別の例として、PPPインフラ事業においては、プロジェクトの主要な収入源である公共インフラに係る料金設定の水準をめぐる先方政府との間で交渉が長期化し、結論がでないため、事業が始まらないという話もよく耳にする。あるいは、インフラ事業の計画について必要な需要予測についても基礎的な数値データが存在しない場合もあることから、収入面での見通しを立てることが難しい場合も多い。

3つ目の例として、途上国の市場の中で根を下ろして事業を営んでいくためには、事業の大小や性質に関らず、有能な現地企業とのパートナーシップを築けるかどうかがかギになるが、そのようなパートナーをうまく見つけられなかったことが事業化への道を困難にする場合もあるようだ。PPPインフラ事業においては、ローカルパートナーと協業関係を築くことが国際入札に参加して、受注していく条件となる場合もある。

以上の3例とは異なり、日本側の課題として、日本企業の供給する技術や製品は、途上国の生活や社会ニーズに鑑みると、過度に高性能・高付加価値のものである場合が多いという点である。それゆえに、日本の技術ではオーバースペックとなってしまう、事業に結びつかない場合も多いようだ。

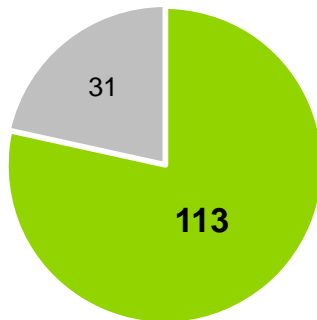
なお、以上に挙げた例は、案件形成調査を行った結果、事業化できなかった原因であるが、これ以外に、JICA等のF/Sの限られた調査期間の中で、これらのさまざまな課題を一つひとつ解決して、事業化の段取りを行うことは時間的に容易ではないとの声も聞かれる。

(2) 日本企業の受注に関する課題

次に、JICA 等が金融スキームを活用して支援している海外案件も含めて、開発途上国等におけるインフラ整備等の事業において、日本企業が強い競争力を持って受注を行うことができないという問題もある。下図が示すとおり、円借款案件におけるプロジェクト形成、設計、施工管理等に係るコンサルティング業務については、日本企業や日系企業を含むコンソーシアムが受注を行っているケースが多いのに対して、本体事業といわれるインフラ整備等の事業自体については、日系企業の受注が圧倒的に少ないのが分かる。

入札実績(コンサル)

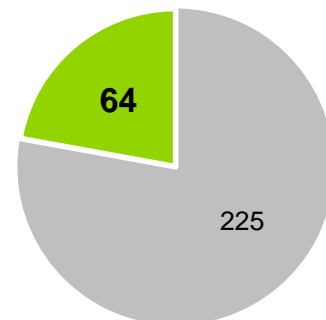
■ 日系企業を含むコンソーシアム
■ 日系企業外のコンソーシアム



H20年～24年度の5年間で実施された円借款案件の入札(コンサル)は144件中113件が日系企業が関与したコンソーシアムが落札できている。

入札実績(本体)

■ 日系企業外のコンソーシアム
■ 日系企業を含むコンソーシアム



H21年～24年度の4年間で実施された円借款案件の入札(本体)は289件中64件しか日系企業が関与したチームが落札できていない。

出典：JICA 円借款案件応札結果情報よりデロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社作成

この背景としていくつかの原因が考えられる。まず、途上国という環境において市場への参入はそもそも容易ではないという原因がある。前述したように、法制度の未整備や政府内での手続の遅さ、政権交代、あるいは、外資規制等、日本企業に限らず、外国企業が進出するにあたっては、さまざまなリスクが存在する。日本政府としても円借款等、日本企業を支援するための公的ファイナンススキームを有しているが、それらは、現状として必ずしも日本企業の受注を支援するものになっていない場合がある。そのひとつの論点としては、公共事業であるインフラプロジェクトとは、ODA であるか否か、途上国であるかどうかに関わらず、基本的には公共調達として行われるものであり、プロジェクトに関わる民間企業の選定は入札を通じて行われるという点である。また、無償資金協力に基づくプロジェクト等を除いては、通常は途上国政府が施主となる国際競争入札によって企業を選定するケースが大半である。国際競争においては、技術力のみならず、価格の競争力も問われることから、高品質高価格である場合が多い日本企業の製品や技術が採用されるのは容易ではない。こうした中、仮に日本政府の資金によって F/S を行って案件形成を行ったプロジェクトであっても、日本企業が受注できる保証は無い。

一方で、我が国の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて我が国の「顔が見える援助」を促進することが目的とされた「本邦技術活用条件(STEP)」適用型の円借款が活用される場合がある。この場合には、日本タイドでの入札が行われる。しかしながら、STEP が適用される案件は、対象国や対象分野において、極めて限定的である。また、円借款である限り、借入国である途上国政府が自らの開発課題にとって、日本の優れた技術が不可欠であると考え、主体的に STEP を選択する必要がある。よって、仮に日本側が STEP での貸付を希望しても、先方にそのニーズがあることが前提となる。タイド条件で入札を行う場合の課題としては、国際競争入札と比べて、入札参加者が少なくなることから、一般的には価格競争が低減し、高値入札となることが多い。特に、国際企業間ではなく、日本企業間での競争となればなおさらである。さらには、大型のインフラ事業である場合には、複数の日本企業グループが参加すること自体が難しい場合も想定される。これらのリスクを勘案した上で、それでも STEP による円借款を借りたいというケースは必ずしも多くないのが実態のようである。他方で、海外投融资については、日本企業等が行う事業に対して直接出融資を行うことができるが、出融資を行うためには、日本企業が何らかの事業を受注あるいは実施していることが前提となる。よって、海外投融资というスキームがあることが、日本企業が国際競争で受注しやすくなることを必ずしも意味しない。

4. 日本企業の受注拡大に向けた取り組み

このような状況下、日本政府はさまざまな制度改善を行い、日本企業の受注拡大の支援を行っている。例えば、途上国政府が出資するインフラ整備事業等に対して、当該出資金のバックファイナンスとして円借款を供与するというスキームであるエクイティバックファイナンスである。日本企業が実施する事業に先方政府にバックファイナンスを行うことにより、途上国側の出資を支援し、日本企業による円滑な事業実施を後押しするという制度である。また、日本企業が出資を行う途上国でのインフラ事業に対して、日本企業による事業運営権の獲得が期待される場合に、戦略的に円借款を投入するという方法もある。あるいは、既述のように現地通貨建てでの海外投融资を行うことで、為替リスクを解消し、日本企業が事業に関わりやすくする方法もある。

これらはいずれも円借款を活用した支援策であるが、この他に、無償資金協力を活用した新しい制度もある。例えば、事業・運営権対応型無償資金協力では、開発途上国における PPP インフラ事業に無償資金協力を供与することにより、本邦企業の事業権獲得を後押しすることが目的とされる。事業の計画段階から日本政府が積極的に支援を行うことにより、実質的に日本企業に有利な形での事業発注につながりやすい。また、無償資金協力は、開発途上国の中でも特に所得水準が低い国が対象となっているが、日本の優れた技術を活かせる分野においては、従来の無償対象国以外に対しても戦略的に実施することが可能となっている。なお、こうしたさまざまな制度改善や柔軟化の検討はここ数年内に行われたものがほとんどであり、実際にはこれから制度が活用されていくため、これらの制度改善や新設が成果をもたらすには一定の時間が必要であろう。

他方で、ODA 対象国における日本企業の展開をより一層支援していくためには、これらの制度改善や新設と併せて、継続的に新たな施策が検討されていく必要がある。例えば、現状の海外投融資は、JICA による出資比率が 25%以下、総事業費に対する融資割合が原則 70%以下と設定されている等、出融資割合の条件が厳格であり、必ずしも日本企業の支援のために機動的に活用できるといいがたい。例えば、この出資比率の制約をより柔軟化できれば、日本企業によるプロジェクトの運営をより積極的に支援できる可能性があるのかもしれない。また、BOP ビジネスを通じた日本企業の海外展開という観点でいえば、JICA が例えば社会的資本家等と連携して、ファンドを組成、運営することができれば、現在のスキームでは支援しづらい小規模事業に対して出融資が可能になりうる。あるいは、ODA 対象国のようなハイリスク国において民間企業（特に中小企業を想定）が事業を展開していくためには、安定的な資金調達が必要になるが、その際に、NEXI 等、輸出信用機関（ECA）による貿易保険とも連携しつつ、ODA により一定のリスク保証を行うことができれば、海外進出をする日本企業が民間金融機関からの融資を受けやすくなる可能性もある。これらは、既存の法規制や体制に基づき直ちに実施できる施策ではないが、ODA をより効果的に日本企業の海外展開支援のために活用していくためには、既の実施されつつあるような円借款等の制度改善と併せて、戦略的な観点から検討する価値はありうる。

5. おわりに

ODA による日本企業の海外展開支援の意義については、不断の議論が必要であると考え。当然、ODA による海外展開支援の目的は、最終的には本邦企業が商業ベースでの持続的な事業化の支援である。これらを踏まえると、元々商業性の高い案件については、ODA の対象ではなく、JBIC 等のその他の政府資金や民間資金によって支援が行われるものであろう。反対に、商業性の低い案件は、ODA の対象になるが、そもそも将来的に商業ベースでの事業化の可能性が低い場合、それを支援する意義は疑わしい。このように考えると、ODA の役割とは現状では商業性が低く、民間資金での運営は難しいものの、将来的には商業ベースでの事業化が期待される案件に限られることになる。これを考えれば、ODA による海外展開支援は、極めて戦略的にかつ長期的な視座に基づいて行われたい限り、貴重な公的支援スキームを投入して多くの案件を積極的に支援したところで、実際に事業化や日本企業の受注に結びつく“打率”を高めることは容易ではなからう。このことから、案件形成から商業ベースでの事業化までの長期的なスコープを予め明確に描くとともに、その中で戦略的に案件形成支援、無償資金協力、有償資金協力、海外投融資を投入し、JBIC ローン、ひいては民間資金へと繋げていくかという全体像を日本として共有することが重要であると考え。現在、外務省・JICA、経済産業省、国土交通省等が、それぞれの立場において、本邦企業の海外展開支援を後押しするための予算やスキームを持ち実施している。一方で、民間企業の立場から見ると、各省の支援策自体は、それぞれ意義のあることであると思われるものの、全体としてのつながりが見えづらい場合も多い。ODA による日本企業の海外展開支援をより実効的に行い、事業化の打率を高めていくためには、ひとつの司令塔の下、各省庁がより緊密に連携するとともに、長期的な視座を共有したうえで、支援策が実施されるような環境が醸成されることも重要であると思われる。

また、別の側面として、官側が検討又は実施しているこれらのさまざまな支援策が実際に成果を出し、ODA の新しい役割を永続的なものとするためには、実際に ODA 事業の担い手となる民側も体制を強化する必要があるだろう。端的に言えば、従来の ODA 事業を担ってきた開発、土木、建設等の専門家に加えて、ビジネス、特にクロスボーダーでのビジネスに関する専門家が果たすべき役割が極めて大きくなっていると考える。

以上

文中の意見や見解に関わる部分は私見であることをお断りする。

トーマツグループは日本におけるデロイト トウシュ トーマツ リミテッド(英国の法令に基づく保証有限責任会社)のメンバーファームおよびそれらの関係会社(有限責任監査法人トーマツ、デロイト トーマツ コンサルティング株式会社、デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社および税理士法人トーマツを含む)の総称です。トーマツグループは日本で最大級のビジネスプロフェッショナルグループのひとつであり、各社がそれぞれの適用法令に従い、監査、税務、コンサルティング、ファイナンシャルアドバイザー等を提供しています。また、国内約 40 都市に約 7,600 名の専門家(公認会計士、税理士、コンサルタントなど)を擁し、多国籍企業や主要な日本企業をクライアントとしています。詳細はトーマツグループ Web サイト (www.tohmatsu.com)をご覧ください。

Deloitte (デロイト)は、監査、税務、コンサルティングおよびファイナンシャル アドバイザーサービスを、さまざまな業種にわたる上場・非上場のクライアントに提供しています。全世界 150 を超える国・地域のメンバーファームのネットワークを通じ、デロイトは、高度に複合化されたビジネスに取り組むクライアントに向けて、深い洞察に基づき、世界最高水準の陣容をもって高品質なサービスを提供しています。デロイトの約 200,000 名を超える人材は、“standard of excellence”となることを目指しています。

Deloitte (デロイト)とは、英国の法令に基づく保証有限責任会社であるデロイト トウシュ トーマツ リミテッド(“DTTL”)ならびにそのネットワーク組織を構成するメンバーファームおよびその関係会社のひとつまたは複数指します。DTTL および各メンバーファームはそれぞれ法的に独立した別個の組織体です。DTTL(または“Deloitte Global”)はクライアントへのサービス提供を行いません。DTTL およびそのメンバーファームについての詳細は www.tohmatsu.com/deloitte/ をご覧ください。

本資料は皆様への情報提供として一般的な情報を掲載するのみであり、その性質上、特定の個人や事業体に具体的に適用される個別の事情に対応するものではありません。また、本資料の作成または発行後に、関連する制度その他の適用の前提となる状況について、変動を生じる可能性もあります。個別の事案に適用するためには、当該時点で有効とされる内容により結論等を異にする可能性があることをご留意いただき、本資料の記載のみに依拠して意思決定・行動をされることなく、適用に関する具体的事案をもとに適切な専門家にご相談ください。